

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Peran Legislasi Dewan Perwakilan Daerah

Definisi tentang *peran* bisa diperoleh dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (2008:1051) yang mengartikannya sebagai perangkat tingkah laku yang dimiliki oleh orang yang berkedudukan dalam masyarakat. Peranan berarti tindakan yang dilakukan oleh seseorang dalam suatu peristiwa.

Kata *peran* mempunyai makna sama dengan beberapa kata lain seperti *fungsi* dan *wewenang*. *Fungsi* diartikan sebagai jabatan atau pekerjaan yang dilakukan (Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2008:400). *Fungsi* dalam bahasa Belanda *functie*. *Functie* diartikan sebagai jabatan (Kamus Hukum, 1977:387). Kamus Besar Bahasa Indonesia (2008:1560) mengartikan *wewenang* sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak.

*Legislasi* merupakan perancangan atau pembentukan undang-undang. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di dalam ketentuan Pasal 1 dijelaskan bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU/2012 secara umum berkaitan dengan optimalisasi peran Dewan Perwakilan Daerah dalam bidang

legislasi. Mahkamah Konstitusi mengabulkan permintaan pengujian beberapa pasal yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Daerah terhadap Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Kedua undang-undang tersebut mengatur secara rinci peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah sekaligus yang mereduksi Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga di bawah Dewan Perwakilan Rakyat dan di bawah Presiden dalam proses legislasi.

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU/2012 dapat disimpulkan bahwa peran Dewan Perwakilan Daerah dalam bidang legislasi terdiri atas tiga bagian, yakni *pertama*, peran Dewan Perwakilan Daerah dalam menyusun program legislasi nasional (Prolegnas), *kedua*, peran Dewan Perwakilan Daerah dalam mengajukan rancangan undang-undang, *ketiga*, peran Dewan Perwakilan Daerah dalam membahas rancangan undang-undang.

Tiga peran tersebut dijabarkan lagi ke dalam bagian-bagian yang lebih spesifik. Peran Dewan Perwakilan Daerah dalam menyusun program legislasi nasional (Prolegnas) terdiri atas penyusunan program legislasi nasional dan penetapan program legislasi nasional. Peran Dewan Perwakilan Daerah dalam mengajukan rancangan undang-undang terdiri atas penyusunan rancangan undang-undang, penyampaian rancangan undang-undang dari Dewan

Perwakilan Daerah, penyampaian rancangan undang-undang dari Dewan Perwakilan Rakyat, dan penyampaian rancangan undang-undang dari Presiden.

Peran Dewan Perwakilan Daerah dalam membahas rancangan undang-undang terdiri atas pembahasan undang-undang, penarikan undang-undang, pembahasan rancangan undang-undang pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) dan penyebarluasan program legislasi nasional dan rancangan undang-undang. Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU/2012, Dewan Perwakilan Daerah dilibatkan secara penuh dan berbeda dengan keterlibatan Dewan Perwakilan Daerah sebelum putusan Mahkamah Konstitusi 92/PUU/2012 dikeluarkan. Peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah secara rinci dan komprehensif akan dijelaskan di bagian sub pokok pembahasan. Namun, secara umum proses legislasi yang melibatkan Dewan Perwakilan Daerah menyangkut beberapa pokok penting, sebagai berikut:

1. Peran Dewan Perwakilan Daerah dalam Penyusunan Program Legislasi Nasional;
2. Peran Dewan Perwakilan Daerah dalam Pengajuan Rancangan Undang-Undang;
3. Peran Dewan Perwakilan Daerah dalam Pembahasan Rancangan Undang-Undang;
4. Peran Dewan Perwakilan Daerah dalam Penyebarluasan Program Legislasi Nasional dan Rancangan Undang-Undang;

5. Peran Dewan Perwakilan Daerah dalam Pembahasan Rancangan Undang-Undang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; dan
6. Pembahasan Rancangan Undang-Undang secara *Tripartit* (bukan fraksi tetapi secara kelembagaan).

#### **B. Upaya Memperkuat *Checks and Balances***

*Upaya* adalah usaha; ikhtiar untuk memperoleh maksud, memecahkan persoalan dan mencari jalan keluar; daya upaya (Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2012:1534). *Memperkuat* diartikan sebagai menjadikan lebih kuat (Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2012:746).

Istilah *check* (Inggris) dalam bahasa Indonesia diartikan sebagai *cek*. Kamus Umum Bahasa Indonesia (2008:251) mendefinisikan *cek* sebagai periksa, mencocokkan kembali benar tidaknya (tentang perhitungan, daftar angka, berita). Selanjutnya, Kamus Besar Bahasa Indonesia (2012:1056) mendefinisikan *periksa* sebagai melihat dengan teliti untuk mengetahui keadaan (baik tidaknya, salah benarnya), menyelidiki untuk mengetahui sesuatu.

*Balances* (Inggris) dalam bahasa Belanda disebut *weegschaal* yang berarti alat timbangan, neraca (Purba, 1977:907). Berkaitan dengan *balances*, Kamus Umum Bahasa Indonesia (2008:125) mendefinisikan *balans* sebagai neraca (timbangan), *keseimbangan*. Lebih lanjut, Kamus Besar Bahasa Indonesia (2012:527) mengartikan *keseimbangan* sebagai setimbang, sebanding, setimpal, keadaan seimbang; keadaan yang terjadi apabila semua

gaya dan kecenderungan yang ada dapat diimbangi atau dinetralkan oleh gaya dan kecenderungan yang sama tetapi berlawanan.

Tauda (2012:45) mengemukakan operasionalisasi dari semangat *checks and balances*, di antaranya:

1. Pemberian kewenangan terhadap suatu tindakan kepada lebih dari satu cabang pemerintahan;
2. Pemberian kewenangan pengangkatan pejabat tertentu kepada lebih dari satu cabang pemerintahan;
3. Upaya hukum *impeachment* dari satu cabang pemerintahan yang satu terhadap cabang pemerintahan lainnya;
4. Pengawasan langsung dari satu cabang pemerintahan yang satu terhadap yang lainnya; dan
5. Pemberian wewenang kepada pengadilan sebagai pemutus kata akhir (*the last word*) jika ada pertikaian antara badan eksekutif dan legislatif.

Kelima butir di atas menunjukkan semangat *checks and balances* di mana lembaga lain menjadi penyeimbang. Terdapat lembaga dari luar sebagai kontrol eksternal. Sementara *checks and balances* juga bisa dilakukan di internal lembaga negara.

Ditilik dari konteks sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, terdapat perbedaan pola ketatanegaraan sebelum amandemen dan sesudah amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Asshiddiqie (2010:60), berpendapat bahwa:

“Sebelum amandemen, Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi palaku sepenuhnya kedaulatan rakyat. Dari Majelis Permusyawaratan kekuasaan rakyat dibagi-bagikan secara vertikal ke dalam lembaga-lembaga tinggi negara yang berada di bawahnya. Setelah amandemen, kedaulatan rakyat dibagi-bagikan secara horizontal dengan cara memisahnya menjadi beberapa lembaga negara yang sederajat dan saling mengendalikan.”

Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi menjadi lembaga tertinggi, melainkan berkedudukan sebagai lembaga tinggi negara.

*Checks and balances* di Indonesia juga hadir sebagai tanggapan masyarakat terhadap sistem ketatanegaraan Orde Lama dan Orde Baru yang hampir semua bagian ketatanegaraan didominasi oleh lembaga eksekutif (*executive heavy*) (Surya, 1986:239). Selama lebih dari tiga dasawarsa, praktik bernegara menghadirkan pelbagai kelemahan, terutama persoalan sentralisme kekuasaan. Eksekutif berperan dominan dalam pelbagai kebijakan strategis bernegara. Hal ini makin diperkuat dengan proses rekrutmen anggota dewan perwakilan yang jauh dari unsur-unsur demokratis. Posisi eksekutif (dalam hal ini presiden) makin menguat karena acapkali disokong oleh parlemen.

Amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan upaya memasukkan *checks and balances* antara lembaga legislatif, lembaga eksekutif dan lembaga yudikatif (Mahfud, 2007:65). Ketiga cabang kekuasaan tersebut sama-sama sederajat dan saling mengontrol satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*. Secara substansial mekanisme *checks and balances* diupayakan dalam rangka menghindari kesewenang-wenangan atau penyalahgunaan kekuasaan salah satu lembaga negara oleh kelompok atau perseorangan (*abuse of power*). Berkaitan dengan hal tersebut Asshiddiqie (2010:61) berpendapat:

Adanya prinsip *checks and balances* maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara ataupun pribadi-pribadi yang kebetulan sedang duduk dalam jabatan negara dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya.

Mekanisme *checks and balances* tidak semata ditandai dengan pengawasan antara eksekutif, legislatif dan yudikatif, melainkan juga berlangsung proses pengawasan dalam masing-masing struktur (pengawasan internal). Lembaga legislatif memiliki dua lembaga dengan kedudukan yang sederajat yakni Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Sehubungan dengan *checks and balances*, Mahfud (2007:66) berpendapat bahwa:

Prinsip *checks and balances* dalam lembaga legislatif di Indonesia juga mengalami perubahan pasca amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebelum amandemen, Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat, Utusan Daerah, dan Utusan Golongan. Pasca amandemen, parlemen di Indonesia berubah menjadi sistem *bikameral* (dua kamar) yakni terdiri atas lembaga perwakilan politik (Dewan Perwakilan Rakyat) dan lembaga perwakilan teritorial (Dewan Perwakilan Daerah).

Majelis Permusyawaratan Rakyat di Indonesia tetap merupakan lembaga yang berdiri sendiri di samping fungsinya sebagai “rumah penjelmaan seluruh rakyat” yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berdiri sendiri mengakibatkan struktur parlemen Indonesia berpola tiga pilar yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Persoalan lainnya ialah bahwa Presiden juga terlibat dalam program legislasi nasional dan pengajuan rancangan undang-undang.

### C. Lembaga Legislatif

*Lembaga* didefinisikan sebagai badan (organisasi). Lembaga Legislatif adalah badan atau organisasi di legislatif. *Legislatif* dalam bahasa Belanda *legislatief* atau *wetgevende lichaa*n yang berarti badan pembuat undang-undang atau *legislator* (Inggris). Kamus Hukum, (1977:551) mengartikan *legislative macht* (Belanda) sebagai kekuasaan perundang-undangan atau *legislative power* (Inggris). Badan pembuat undang-undang disebut juga badan legislatif.

Kamus Besar Bahasa Indonesia (2012:803) mendefinisikan *legislatif* sebagai badan atau dewan yang berwenang membuat undang-undang. Lebih lanjut, Rahman (2007:123) mengemukakan aspek historis (latar belakang) munculnya legislatif:

Pada awalnya badan legislatif hanya sekelompok orang yang dipercayakan raja untuk mengumpulkan dana untuk keperluan pembiayaan pemerintahan serta biaya peperangan. Lambat laun terjadi pergeseran, yakni dalam menyerahkan dana atau pajak, disertai tuntutan agar pihak raja menyerahkan pula hak *privilege* sebagai imbalan. Berangsur-angsur orang-orang tersebut berubah namanya menjadi badan legislatif (Parlemen) yang bertindak sebagai badan yang membatasi kekuasaan raja yang absolut.

Lembaga legislatif merupakan satu di samping dua lembaga yang dikenal dalam sistem ketatanegaraan yakni eksekutif dan yudikatif. Strong (1966:233-234) membahas lebih jauh tentang fungsi legislatif:

Pentingnya fungsi legislatif dalam pemerintahan modern telah sangat meningkat seiring dengan pasang surutnya demokrasi. Proses



perundang-undangan seperti yang dikenal sekarang sesungguhnya termasuk perkembangan baru. Pada awal mula adanya masyarakat politik, tidak ada perbedaan antara urusan legislatif dengan urusan eksekutif. Pemerintah-lah yang menyatakan undang-undang apa yang penting dan mengesahkannya. Konsepsi perundang-undangan modern yang timbul sebagai akibat dari semakin meningkatnya kesadaran politik rakyat yang memiliki kepentingan kolektif terhadap sebagian besar undang-undang yang kini telah disahkan, telah memberikan signifikansi demokratis baru terhadap organ legislatif. Pada saat yang sama, muncul pertanyaan tentang bagaimana cara terbaik untuk membuat organ tersebut menjalankan tugasnya dengan dukungan aktif dari warga negara. Oleh sebab itu, pembahasan tentang lembaga legislatif modern ini juga mencakup studi tentang cara-cara pemilihan anggota lembaga, bentuk kekuasaan kamar kedua, dan pemeriksaan oleh rakyat secara langsung.

Pasca amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dibentuk beberapa lembaga negara baru dan mengubah esensi lembaga negara lama dan bahkan ada yang dihapuskan. Penggunaan kata *lembaga* diselidiki lebih jauh oleh Mugiyati, Arifah dan Sutriya (2009:9) sebagai berikut:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang asli, tidak dilampirkan terminologi *lembaga*, yang ada adalah *badan*. Misalnya dalam Pasal 23 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum amandemen) menyebut Badan Pemeriksa Keuangan. Pasal 24 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum amandemen) digunakan istilah Badan Kehakiman. Pasal II Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara, Majelis Permusyawaratan Rakyat yang selama ini disebut *lembaga negara tertinggi* atau *lembaga tertinggi negara* justru disebut badan sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dipergunakan istilah *badan-badan*.

Istilah *badan* secara konsisten dipergunakan di dalam Batang Tubuh dan Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

(sebelum amandemen) sebagai pengertian *organ negara*. Ternyata dalam praktik ketatanegaraan ditafsirkan menjadi *lembaga*.

Asshiddiqie (2010:139) mengemukakan perbedaan susunan ketatanegaraan Republik Indonesia sebelum amandemen:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum perubahan mengenal enam lembaga tinggi/tertinggi negara yakni Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden, Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan dan Dewan Pertimbangan Agung.

Pasca amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terjadi perubahan serta penambahan lembaga negara yang baru. Perubahan terletak pada posisi Majelis Permusyawaratan Rakyat bukan sebagai lembaga tertinggi negara melainkan sebagai lembaga tinggi negara sama seperti lembaga tinggi negara lainnya. Lembaga-lembaga tinggi negara yang disebut dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah amandemen yakni Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK) dan Komisi Yudisial (KY). Asshiddiqie (2010:152) menegaskan:

Konfigurasi lembaga dalam parlemen Indonesia mengalami perubahan pasca amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yakni Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Namun, Majelis Permusyawaratan Rakyat yang merupakan lembaga tersendiri yang bersifat permanen. Namun demikian, pengertian dewan perwakilan di Indonesia mencakup Dewan Perwakilan Rakyat dan

Dewan Perwakilan Daerah yang kedua-duanya sama disebut sebagai Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Pasca amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diikhtiarkan pola parlemen *bikameral* di Indonesia agar tercipta prinsip *checks and balances*. Namun, kehadiran Dewan Perwakilan Daerah diberi peran yang terbatas. Tujuan membangun prinsip *checks and balances* di lembaga legislatif, kehadiran Dewan Perwakilan Daerah dengan peran yang terbatas memang tidak memberi dampak yang berarti.

Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah seringkali dikaitkan dengan negara federasi yang umumnya memerlukan dua kamar majelis. Negara-negara kesatuan seperti Perancis, Italia, dan Inggris mengarah pada parlemen *bikameral*. Menurut Asshidiqqie yang pendapatnya dikutip oleh Sulardi (2012:141), penggunaan parlemen *bikameral* didasarkan atas:

- a. Adanya kebutuhan akan perlunya suatu keseimbangan yang lebih stabil antara pihak eksekutif dan legislatif; dan
- b. Keinginan untuk membuat sistem parlementer berjalan, jika lebih efisien, setidaknya tidaknya lebih lancar, melalui suatu majelis yang disebut *revising chamber* untuk memelihara *a careful check on the sometimes hasty decisions of the first chamber*.

Lebih lanjut Handoyo (2009:173) mengemukakan bahwa:

...dalam struktur *bikameral*, dikenal dua komponen (kamar) yang masing-masing memperjuangkan kepentingan rakyat dalam ranah yang berbeda. Kepentingan rakyat dimaksud adalah bidang penentuan kebijakan politik berskala nasional dan di bidang tertentu yang spesifik, yang menyangkut kepentingan golongan maupun yang berdimensi kewilayahan.

Konstitusi Negara Indonesia tidak menyatakan secara tegas konsep legislatif sebagaimana menjadi pengertian dasarnya. Dengan kata lain, dalam praktiknya, legislatif tidak identik dengan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak memberikan otoritas khusus dan tegas kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah untuk membentuk undang-undang. Ekatjahjana (2011:153) mengemukakan bahwa kekuasaan Dewan Perwakilan Daerah untuk membentuk undang-undang, tanpa adanya pembahasan dan persetujuan bersama dengan Presiden, tidak akan pernah terealisasi. Hal ini berkaitan dengan Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.